CODIGO TRIBUTARIO MUNDIAL BASICO

INDICE DE MATERIAS

TITULO I - IMPUESTO SOBRE LA RENTA

	Codigo	Comentario
Capítulo 1 – Disposiciones Generales		
Secc. 1.		Establecimiento del Impuesto
Secc. 2.		Renta Sujeta al Pago del Impuesto
Secc. 3.		Monto del Impuesto
Secc. 4.		Créditos
Secc. 5.		Tratamiento de las Sucesiones
Capítulo 2 – Definiciones de Aplicación General		
Secc. 11.		Ambito de aplicación de las Definiciones
Secc. 12.		Definiciones Relacionadas al Contribuyente
Secc. 13.		Definiciones Relacionadas a la Renta o a las Deducciones
Secc. 14.		Dividendo y Accionista
Secc. 15.		Negocio
Secc. 16.		Actividad de Inversión
Secc. 17.		Poder Ejecutivo
Secc. 18.		Administrador Tributario
Secc. 19.		Funcionario Designado
Capítulo 3 – Deducciones		
Secc. 31.		Gastos del Negocio
Secc. 32.		Conceptos No Deducibles
Secc. 33.		Intereses
Secc. 34.		Depreciación
Secc. 35.		Cuentas Conjuntas de Activos
Secc. 36.		Reparaciones y Mejoras
Secc. 37.		Agotamiento
Secc. 38.		Contribuciones Caritativas
Secc. 39.		Traslado de Pérdidas del Negocio
Secc. 40.		Tratamiento de los Gastos de Inversión

Capítulo 4 – Ganancias y Pérdidas, y Asuntos Relacionados

- Secc. 51. Definiciones Relacionadas a los Activos
- Secc. 52. Reconocimiento y Monto de la Ganancia o Pérdida
- Secc. 53. Limitaciones al Reconocimiento de Pérdidas no Relacionadas al Negocio
- Secc. 54. Transferencias de Bienes entre Esposos
- Secc. 55. Exclusión de la Ganancia Proveniente de la Venta de la Residencia Principal
- Secc. 56. Donaciones
- Secc. 57. Transmisión de la Propiedad al Momento de la Muerte
- Secc. 58. Ganancia No Reconocida en Conversiones Involuntarias
- Secc. 59. Determinadas Transacciones en Divisas
- Secc. 60. Pérdidas Provenientes de Ciertas Ventas de Acciones y Títulos Valores

Capítulo 5 – Disposiciones Contables

- Secc. 71. Año Fiscal
- Secc. 72. Método de Contabilidad
- Secc. 73. Métodos de Contabilidad en Base a lo Percibido y a lo Devengado
- Secc. 74. Inventarios
- Secc. 75. Contratos de Larga Duración
- Secc. 76. Descuento Aplicable a las Emisiones Originales
- Secc. 77. Renta Proveniente de la Propiedad Conjunta
- Secc. 78. Adjudicación de Rentas y Deducciones entre Contribuyentes
- Secc. 79. Ajuste por Inflación

Capítulo 6 – Renta Exenta; Renta no Relacionada al Negocio

- Secc. 91. Renta Exenta del Impuesto
- Secc. 92. Tratamiento de la Renta no Relacionada al Negocio
- Secc. 93. Renta de los Representantes Diplomáticos y Consulares Extranjeros

Capítulo 7 – Personas Jurídicas: Organizaciones, Reorganizaciones y Liquidaciones, entre Otras

- Secc. 101. Contribuciones al Capital
- Secc. 102. Distribuciones Realizadas por una Persona Jurídica
- Secc. 103. Liquidaciones
- Secc. 104. Reorganizaciones Calificadas de Personas Jurídicas
- Secc. 105. Definiciones y Reglas Relacionadas a las Reorganizaciones de Personas Jurídicas
- Secc. 106. Aprobación Previa cuando una Persona Jurídica Involucrada sea No Domiciliada

Capítulo 8 – Reglas Relacionadas a las Sociedades de Personas o en Participación

- Secc. 111. Determinaciones en cuanto a la Renta
- Secc. 112. Distribuciones Realizadas por Sociedades de Personas o en Participación
- Secc. 113. El Valor Base Ajustado de los Integrantes
- Secc. 114. Los Reglamentos

Capítulo 9 – Planes de Pensión

- Secc. 121. Tratamiento de los Planes de Pensión Calificados
- Secc. 122. Planes de Pensión en el Extranjero

Capítulo 10 – Previsiones que Sobrepasan las Fronteras**Subcapítulo A – Tratamiento Fiscal a los No Domiciliados**

- Secc. 131. Renta Gravable de los No Domiciliados
- Secc. 132. Ganancia Obtenida Cuando una Persona Física Deja de Ser Domiciliada en Progresá
- Secc. 133. Créditos

Subcapítulo B – Renta Extranjera Obtenida por los Domiciliados en Progresá

- Secc. 136. Escrutinio en el Caso de Determinadas Personas Jurídicas de Inversión
- Secc. 137. Dividendos de los Propietarios de un 10%, Provenientes de Operaciones de Negocios en el Extranjero

Subcapítulo C – Fuentes de la Renta

- Secc. 141. División de la Renta
- Secc. 142. Reglas Específicas Aplicables a la Renta de Progresá
- Secc. 143. Reglas Específicas Aplicables a la Renta Extranjera
- Secc. 144. Reglas Adicionales

Subcapítulo D – Convenios Tributarios

- Secc. 146. Convenios Tributarios

Capítulo 11 – Disposiciones Especiales

- Secc. 151. Reservas para Pérdidas por Cuentas Incobrables para los Bancos
- Secc. 152. Tratamiento de las Compañías de Seguros

Capítulo 12 – Impuestos Relacionados

- Secc. 161. Impuesto sobre las Retribuciones Complementarias
- Secc. 162. Definición de Retribuciones Complementarias
- Secc. 163. Intereses Pagados a Personas Físicas Nacionales por Instituciones Financieras Nacionales
- Secc. 164. Pago Anticipado del Impuesto sobre Distribuciones de Dividendos

Capítulo 13 – Impuestos por Vía de Retención y Pagos Anticipados del Impuesto

- Secc. 171. Retención sobre los Salarios
- Secc. 172. Retención sobre los Intereses, Regalías, y Ganancias de Juegos de Azar
- Secc. 173. Retención sobre Transferencias de Derechos en Bienes Raíces de Progresá
- Secc. 174. Retención sobre los Pagos a Personas no Domiciliadas
- Secc. 175. Pago Anticipado del Impuesto Sobre la Renta

Capítulo 14 – Créditos

- Secc. 181. Créditos Contra el Impuesto
- Secc. 182. Crédito por el Impuesto Extranjero sobre Renta Proveniente de Inversiones e Instrumentos Financieros

TITULO II – IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Capítulo 1 – Establecimiento del Impuesto

- Secc. 201. Establecimiento del Impuesto

Capítulo 2 – Transacción Imponible; Persona Imponible

- Secc. 211. Transacción Imponible
- Secc. 212. Definiciones Relacionadas a las Transacciones Imponibles
- Secc. 213. Persona y Persona Imponible
- Secc. 214. Reglas Especiales para la Venta de Bienes Inmuebles

Capítulo 3 – Monto Imponible; Tasa Cero; Momento en que la Transacción Tiene Lugar

- Secc. 221. Monto Imponible
- Secc. 222. Tasa Cero para las Exportaciones
- Secc. 223. Método de Contabilidad; Momento en que las Transacciones Tienen Lugar

Capítulo 4 – Créditos; Reembolsos; Facturas

- Secc. 231. Crédito contra el Impuesto por el IVA Pagado sobre los Insumos
- Secc. 232. Tratamiento a los Créditos en Exceso
- Secc. 233. Reembolsos a los Exportadores
- Secc. 234. Reembolsos cuando los Créditos en Exceso Continúan por 6 Meses o Más
- Secc. 235. Facturas

Capítulo 5 – Recaudación del Impuesto

- Secc. 241. Registro
- Secc. 242. Declaraciones Mensuales
- Secc. 243. Determinación del Impuesto por el Administrador Tributario
- Secc. 244. Obligación de Pago del Impuesto
- Secc. 245. Reglas Especiales para las Importaciones de Bienes
- Secc. 246. Coordinación entre la Administración de Aduanas y la Administración Tributaria
- Secc. 247. Cargas Adicionales por Violaciones contra el IVA
- Secc. 248. Suspensión del Negocio

Capítulo 6 – Lugar del Suministro

- Secc. 251. Suministro de Bienes
- Secc. 252. Suministro de Servicios
- Secc. 253. Otros suministros; Ambito de Aplicación de los Reglamentos

Capítulo 7 – Disposiciones Misceláneas

- Secc. 261. Propiedad en Común y Registro en Grupo
- Secc. 262. Los Reglamentos

Capítulo 8 – Disposiciones Transitorias

- Secc. 271. Registro
- Secc. 272. Contratos Celebrados con Anterioridad a la Fecha de Entrada en Vigencia

TITULO III – IMPUESTOS SELECTIVOS AL CONSUMO**Capítulo 1 – Productos del Alcohol y del Tabaco**

- Secc. 301. Impuesto sobre las Bebidas Alcohólicas
- Secc. 302. Impuesto sobre Productos del Tabaco
- Secc. 303. Definición de Productos del Alcohol y del Tabaco
- Secc. 304. Base Imponible; Hecho Imponible
- Secc. 305. Requisitos de Producción y Retiro

Capítulo 2 – Impuesto sobre los Carburantes

- Secc. 311. Impuesto sobre los Carburantes
- Secc. 312. Definición del Término Carburante
- Secc. 313. Precio al Por Menor Previo a la Aplicación del Impuesto
- Secc. 314. Hecho Imponible
- Secc. 315. Crédito por Insumos Gravados

Capítulo 3 – Impuesto sobre Vehículos de Motor

- Secc. 321. Impuesto sobre Vehículos de Motor
- Secc. 322. Definiciones
- Secc. 323. Reglas Aplicables a los Vehículos de Motor

Capítulo 4 – Impuesto sobre las Comunicaciones

- Secc. 331. Impuesto sobre las Comunicaciones de Larga Distancia
- Secc. 332. Definiciones

Capítulo 5 – Impuestos Relacionados al Transporte

- Secc. 341. Transporte Aéreo al Extranjero
- Secc. 342. Impuesto por el Uso de los Aeropuertos

Capítulo 6 – Disposiciones Generales

- Secc. 351. Exenciones
- Secc. 352. Artículos Importados
- Secc. 353. Obligación de Pago de Impuestos sobre Bienes y Servicios a Nivel Nacional

TITULO IV – IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD**Subcapítulo A – Impuesto sobre los Terrenos y las Edificaciones****Capítulo 1 – Aspectos Generales**

- Secc. 401. Establecimiento del Impuesto
- Secc. 402. Definiciones
- Secc. 403. Valor Base de los Terrenos
- Secc. 404. Valor Base de las Edificaciones

Capítulo 2 – Exenciones; Deducciones por Edificaciones; Umbral Impositivo

- Secc. 411. Exenciones
- Secc. 412. Deducción por la Vivienda Principal
- Secc. 413. Umbral Impositivo
- Secc. 414. Ajustes de los Montos Correspondientes a la Deducción y al Umbral Impositivo

Capítulo 3 – Valuación e Información de la Propiedad

- Secc. 421. Métodos de Valuación de la Propiedad
- Secc. 422. Revaluación; Ajuste
- Secc. 423. Obligación de Suministrar Información sobre la Propiedad

Capítulo 4 – Notificación y Facturación

- Secc. 431. Notificación
- Secc. 432. Facturación y Pago
- Secc. 433. Recursos

Capítulo 5 – Administración; Aspectos Diversos

- Secc. 441. Establecimiento de la Oficina de Propiedades Inmobiliarias
- Secc. 442. Disposiciones Diversas Relativas a la Aplicación
- Secc. 443. Sustitución de otros Impuestos sobre los Terrenos y las Edificaciones

Subtítulo B – Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos de Motor

- Secc. 461. Establecimiento del Impuesto
- Secc. 462. Vehículo de Motor Sujeto a Impuesto
- Secc. 463. Exenciones
- Secc. 464. Base Imponible
- Secc. 465. Vehículos que Pasan a Ser Gravables durante el Año
- Secc. 466. Recaudación y Aplicación

Subtítulo C – Impuesto sobre los Activos Brutos**Capítulo 1 – Disposiciones Generales**

- Secc. 471. Establecimiento del Impuesto
- Secc. 472. Exenciones
- Secc. 473. Base Imponible; Activos Brutos
- Secc. 474. Valoración
- Secc. 475. Declaración y Pago del Impuesto

Capítulo 2 – Créditos por el Impuesto sobre la Renta Pagado

- Secc. 481. Otorgamiento del Crédito
- Secc. 482. Traslado a Otros Ejercicios del Impuesto sobre la Renta en Exceso del Impuesto sobre los Activos Brutos

TITULO V – ADMINISTRACION

Capítulo 1 – Organizaciones

- Secc. 501. Creación del Servicio Tributario
- Secc. 502. Organización del Servicio Tributario

Capítulo 2 – Principios de Administración

- Secc. 511. Los Principios Contenidos en el Código como Base del Sistema Tributario
- Secc. 512. Liquidación por los Propios Contribuyentes de los Impuestos a Pagar
- Secc. 513. Información y Educación
- Secc. 514. Reglamentos y Resoluciones
- Secc. 515. Personal
- Secc. 516. Números de Indentificación
- Secc. 517. Libros y Registros; Información
- Secc. 518. Computadores y Otros Equipos Modernos
- Secc. 519. Utilización de Instituciones Bancarias

Capítulo 3 – Otras Disposiciones Generales

- Secc. 521. Requisito General en Cuanto a la Presentación de Declaraciones
- Secc. 522. Fechas para la Presentación de Declaraciones
- Secc. 523. Facultad para Otorgar Créditos o Reembolsos
- Secc. 524. Representantes de los Contribuyentes

Capítulo 4 – Pago; Determinación y Recaudación

- Secc. 531. Plazo y Lugar del Pago del Impuesto Indicado en la Declaración
- Secc. 532. Facultad de Determinación
- Secc. 533. Pago Ante Notificación y Requerimiento
- Secc. 534. Autoridad Recaudadora
- Secc. 535. Reglas para los Impuestos Recaudados en la Fuente

Capítulo 5 – Gravámenes; Ejecuciones

- Secc. 541. Gravamen por los Impuestos
- Secc. 542. Embargo de la Propiedad para Recaudar el Impuesto
- Secc. 543. Aplicación de las Ejecuciones
- Secc. 544. Presentación de Libros
- Secc. 545. Medidas de Garantía para los Contribuyentes
- Secc. 546. La Noción de Propiedad Incluye los Derechos de Propiedad

Capítulo 6 – Plazos para la Prescripción

- Secc. 551. Plazo para la Determinación
- Secc. 552. Plazo para la Recaudación
- Secc. 553. Plazo para Créditos o Reembolsos

Capítulo 7 – Intereses; Cargos Adicionales

- Secc. 561. Intereses
- Secc. 562. Cargos Adicionales

Capítulo 8 – Violaciones Sancionables Mediante Multas o Prisión

- Secc. 566. Violaciones; Penalidades Aplicables
- Secc. 567. Publicación de las Sentencias

Capítulo 9 – Derechos de los Contribuyentes

- Secc. 571. Recursos Administrativos
- Secc. 572. Funcionarios Encargados de la revisión de Controversias
- Secc. 573. Creación del Tribunal Tributario
- Secc. 574. Confidencialidad en el Manejo de los Expedientes Fiscales
- Secc. 575. Establecimiento del Ombudsman (Funcionario para la Resolución de Problemas)

Capítulo 10 – Abrogación y Derogación de Leyes Contradictorias

- Secc. 581. Abrogación y Derogación de Leyes Contradictorias
- Secc. 582. Preservación de Obligaciones Fiscales

Capítulo 11 – Fecha de Entrada en Vigencia

- Secc. 591. Fecha de Entrada en Vigencia

INTRODUCCION

1. En General.

En la Edición Preliminar del Código Tributario Mundial Básico (CTMB) y Comentario expresábamos que éste había sido preparado principalmente para uso de los responsables de establecer políticas fiscales y de administrar los impuestos en países con economías en vías de desarrollo, o en transición a economías de mercado. Esta edición está un tanto más orientada a reflejar nuestras experiencias a partir de la publicación de la Edición Preliminar, primordialmente en los antiguos países socialistas de Europa Central y Oriental, y en los que anteriormente conformaban la Unión Soviética. Al igual que con la Edición Preliminar, esperamos que también sirva como instrumento de enseñanza para estudiantes en materia impositiva.

Este libro está integrado por 2 partes:

1. El CTMB: es el texto de una ley comprensiva, que establece un impuesto sobre la renta, un impuesto al valor agregado, impuestos selectivos al consumo, impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, y los mecanismos necesarios para aplicar y recaudar estos impuestos.

2. Un Comentario en el que se explica el texto de la ley.

En el Comentario se presta especial atención a aquellas áreas del texto de la ley que resultan novedosas, o cuyo enfoque no es el tradicionalmente adoptado frente al problema de que se trate.

2. Antecedentes del CTMB.

Este anteproyecto de CTMB y Comentario se basa en nuestras experiencias en países en vías de desarrollo que procuran reformar sus sistemas tributarios para que sus funciones de recaudación de ingresos sean más eficientes y justas, así como en países en proceso de transformar sus antiguas economías socialistas a sistemas de libre mercado. Naturalmente, un mismo código no se amoldará exactamente a las situaciones económicas, sociales y políticas de todos y cada uno de los países, pero hemos podido identificar suficientes aspectos en común en los problemas afrontados en distintas circunstancias económicas como para concluir que vale la pena proponer un anteproyecto único como punto de partida.

Los autores no esperan que las autoridades de un país cualquiera se limiten simplemente a colocar el nombre de dicho país en lugar del de Progresia (nuestro país imaginario), a cambiar la denominación de la moneda utilizada en el texto por la suya propia, y luego procedan a promulgar el Código. Por el contrario, con el Código se persigue identificar cuáles son las áreas que deberían considerarse apropiadas para fines de inclusión en una ley tributaria a ser promulgada por un país con una economía en vías de desarrollo o en transición. Cada país habrá de reexaminar sus propias circunstancias y necesidades. En el caso de algunos países, aun cuando hemos omitido muchos de los aspectos complejos previstos en las leyes de naciones industrializadas, la versión que proponemos podría resultar excesivamente difícil de manejar para sus administradores y contribuyentes. Otros países, sin embargo, necesitarán adoptar algunas de las normativas legales que hemos excluido para poder abordar las intrincadas situaciones legales, financieras y transaccionales que se producen ordinariamente en las naciones industrializadas.

Es también evidente que siempre habrá que realizar cambios para adecuar la terminología a las instituciones y formas legales de cada país en particular. Por ejemplo, cada país tiene su propia clasificación de entidades comerciales. En consecuencia, resulta imposible proponer anticipadamente una serie de términos que se ajuste a todos los países, e indicar cuáles organizaciones deberán ser gravadas como entidades jurídicas separadas y cuáles deberán tratarse como meros conductos (“pass throughs”) de atributos fiscales en relación a sus dueños. Más importante aún, los mecanismos procesales utilizados para dar vía a los recursos administrativos y judiciales, así como para asegurar el cumplimiento de las leyes, varían de país en país. No obstante, el Código trata de proponer soluciones a los problemas que son comunes a todas las leyes tributarias, a pesar de la divergencia en cuanto a los nombres dados a las entidades y a los recursos actualmente vigentes en cualquier país en particular.

También resolvimos utilizar cifras concretas presuntas para las tasas, plazos, umbrales, y todo lo demás, cuando teníamos que elegir entre una cifra y un espacio en blanco. Primordialmente seguimos esta práctica por considerar que las cifras concretas ayudan al lector a conceptualizar la política en cuestión. Nuestras selecciones en cuanto a tablas tarifarias, plazos y otros conceptos, sin embargo, sí reflejan preferencias hacia determinadas políticas en términos generales de magnitud. Por ejemplo, con nuestra

selección de un plazo de prescripción de tres años, o de una tasa del 30% sobre las ganancias de las personas jurídicas, no se persigue dar a entender que cuatro o cinco años como plazo de prescripción, o una tasa que oscilase entre un 25% y un 33%, serían insensatos. Sería justo inferir, sin embargo, que cuestionaríamos seriamente un plazo de prescripción de diez años o una tasa impositiva del 60%.

En algunas ocasiones hicimos una elección entre opciones que compiten entre sí, y es posible que en tales casos otros hubiesen preferido una ruta distinta a la nuestra. Hemos procurado discutir algunas de esas opciones en esta introducción y en el Comentario.

Varios comentadores de la Edición Preliminar sugirieron que debimos haber redactado propuestas alternativas para casi todas las elecciones que hemos hecho en nuestro código-muestra (en oposic. a código "modelo"). No nos convence tal argumento. Haber preparado y descrito todas las posibles alternativas hubiese sido una labor interminable. La dilación hubiese evitado imposibilitado la oportuna salida de una guía útil para la toma de decisiones. Lo anterior es valedero también para esta edición.

Además no estábamos, ni estamos, preparando un libro que sirva como formulario de legislación tributaria. El presentar un desconcertante conjunto de opciones dificulta, y posiblemente imposibilita, el entendimiento de un todo integrado por parte del usuario. La cantidad de cambios que resultaría si se cambia una sola opción en un anteproyecto unificado se vería multiplicada muchas veces más si intentáramos mostrar los efectos que generaría la opción cambiada cuando se trate de acoplar con cada una de las demás opciones.

Por ello nos hemos limitado a sugerir, mas no a redactar, algunas de las principales alternativas. Nos mantenemos fieles al concepto de presentar nuestra preferencia por el más factible e integrado esquema en una fase suficientemente temprana de implementación. Reconocemos que otros podrán diferir de esta posición, y que nuestra "talla única" no "a todos le sienta bien".

El Comentario también trata de añadir tejido a los pelados huesos del estatuto legal, sentando así los cimientos para un cuerpo de reglamentos administrativos que expliquen las disposiciones del CTMB. Opinamos que la brevedad y la simplicidad en la ley son superiores a una pormenorización excesiva. Reconocemos que hay un peligro en conceder demasiada holgura administrativa a los administradores tributarios, quienes

podrían abusar de sus poderes de interpretación. Entendemos, no obstante, que el mayor peligro radica en intentar particularizar el lenguaje estatutario tratando de cubrir todas las situaciones que podamos concebir. En todo caso, las decisiones interpretativas tomadas por el administrador tributario son inevitables, ya sea que se les denomine "reglamentos" o por algún otro nombre. Es mucho mejor poner estas decisiones de política administrativa a disposición de todos los contribuyentes, por escrito, que dejarlas a merced de la palabra que se dice de boca. Además, es sabido que un reglamento que vá más allá de lo que permiten las leyes es ilegal, y puede ser declarado como tal como resultado de un recurso iniciado por un contribuyente. Esperamos que los indicadores estatutarios sean lo suficientemente firmes como para prevenir las arbitrariedades tiránicas que algunos críticos de la Edición Preliminar temen, tanto nosotros mismos.

3. Estilo de Redacción.

El Código ha sido redactado en un estilo que pone énfasis en la claridad de organización, en la coherencia y precisión de expresión, y en la economía de palabras. Este estilo de redacción puede resultar altamente contrastante con el que predomina en algunos países, donde abundan la falta de organización por materia, la imprecisión e incongruencia en la numeración y división en párrafos, así como la palabrería y las expresiones superfluas. Es probable que los redactores en estos países descarten nuestro código por ser demasiado "anglosajón" o demasiado "foráneo".

Creemos, sin embargo, que en cada país las leyes tributarias deberían redactarse a fin de exponer a los contribuyentes, administradores tributarios y a las cortes las reglas tributarias para el país en cuestión de manera clara, simple y comprensible. Esto puede lograrse únicamente cuando existe precisión de pensamiento, aunada a la precisión de expresión. Esta precisión será fortalecida por una clara organización de los tópicos, un patrón uniforme para organizar las ideas dentro de los tópicos (comenzando con las ideas más importantes), un patrón consistente para la numeración y la división por párrafos, el uso preciso de la terminología, la eliminación del uso desmedido de sinónimos, y la economía de expresión. Entendemos que estos principios de redacción incorporados en el Código podrán a su vez incorporarse provechosamente en las leyes tributarias redactadas en cualquier idioma.

Ciertamente no pretendemos estar promoviendo, en nuestra esperanza, que podemos aportar algo a la buena redacción legislativa. Tampoco conlleva nuestro uso ocasional de "americanismos" --o maneras de expresar conceptos conforme a la terminología utilizada en los Estados Unidos-- alguna insinuación de que la terminología especializada de los E.U. es la *mot juste* en cada caso. Incluso hemos considerado utilizar terminología tomada de Francia, Alemania, el Reino Unido u otros países, mas nos convencimos de que sería raro que alguno de nuestros términos fuese promulgado en inglés. Puesto que cualquier disposición del CTMB que sea aprobada necesariamente tendrá que ser traducida a otra lengua, dejamos al traductor la selección de la expresión local apropiada.

4. Principios Generales.

El CTMB descansa sobre varias de premisas o principios; mientras algunos de éstos son aplicables para todo el código, otros lo son sólo respecto a cada uno de los 4 tipos de impuestos.

Por ejemplo, se asume que es deseable reunir todas las leyes que tienen que ver con la tributación en un solo lugar, de suerte que los requerimientos de ingresos puedan ser evaluados desde una perspectiva general; con esto se persigue también ayudar a los contribuyentes y administradores a encontrar todo el material legal pertinente. En este orden de ideas, se da por sentado que la mejor manera posible de poner lo anterior en práctica es contando con una ley permanente a la que se hagan todas las enmiendas necesarias, en lugar de tener que promulgar una ley suplementaria o independiente cada vez que el gobierno requiera dinero o decida cambiar una política. De este modo, en un momento dado cualquiera puede determinar cuál es la ley aplicable investigando en un solo lugar.

En muchos países se permite hacer cambios a la ley vigente mediante un decreto del Poder Ejecutivo, sujeto al veto o a la posterior aprobación del Poder Legislativo. En tales países, un código es aún más importante debido a que los cambios parecen ser más frecuentes y transitorios. Resulta difícil para los contribuyentes, sus asesores e incluso para los administradores mantenerse al corriente. En tales casos el Código deberá probablemente incluir una sección disponiendo que se adopte como práctica el mantener

sólo los decretos que estén vigentes en el momento actual, descartándose aquellos que sean revocados.

Se asume que la simplicidad, claridad y fácil comprensión son objetivos que se desea alcanzar en la ley tributaria. Siempre que fuese factible, dichas cualidades deberían ir acompañadas del mayor grado posible de certidumbre, entendida en términos de orientación general (y no en términos de un grado excesivo de detalle, a veces suficiente como para asegurar a los contribuyentes más sofisticados que sus esquemas más avanzados para evitar el pago de los impuestos tendrán éxito).

Se asume que una economía emergente tendría un mejor comportamiento de llegar a convertirse en un productor eficiente en la economía mundial. De esta manera, se entiende que no va en beneficio de un país el adoptar un sistema impositivo proteccionista que favorezca los intereses nacionales por encima de las inversiones procedentes del extranjero, o que favorezca a segmentos particulares de la economía nacional mediante el otorgamiento de exenciones u otras subvenciones fiscales. En este sentido, se parte de la premisa de que cualquier desnivel del tipo señalado en el campo de juego a la larga tendrá como resultado una asignación ineficiente de los recursos laborales y de capital, así como una economía menos próspera y estable. La premisa anterior va de mano con la firme creencia de que, cuando los subsidios económicos son necesarios, por lo general resulta menos eficiente utilizar el sistema tributario que asignar un subsidio directo a la actividad en cuestión. El hacer uso del sistema tributario conlleva un grado de permanencia que mantiene el subsidio mucho más allá del período necesario, complica y socava en forma general la ejecución eficiente de las leyes fiscales, introduce la injerencia gubernamental mediante funcionarios recaudadores que no están debidamente equipados para verificar que los subsidiados reúnen los requisitos necesarios y, más importante quizás, es ineficiente debido a la inflexibilidad inherente que existe en definir los objetivos del subsidio desde el punto de vista de las leyes tributarias.

Tales preferencias fiscales inevitablemente dirigen gran parte de los recursos estatales a beneficiarios no proyectados. Las mismas distorsionan la influencia del mercado sobre la asignación eficiente de los recursos. Frecuentemente favorecen a la inversión extranjera e impiden el desarrollo de un empresariado nativo competitivo. En el peor de los casos, estas preferencias terminan transfiriendo dinero a los fondos públicos de los países ricos e industrializados mediante la reducción de los créditos que

dichos países tendrían que conceder por impuestos pagados en el extranjero. Por esto, el CTMB evita las exoneraciones, exenciones, moratorias, así como otros tratos especiales y preferenciales.

Al delinear el sistema tributario específico contenido en el CTMB, se parte de la suposición de que el grueso de los ingresos de una economía emergente provendrán de las recaudaciones de aduanas, del impuesto al valor agregado, de impuestos selectivos al consumo escogidos, y del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Todas estas fuentes tienen la ventaja adicional de que el costo administrativo correspondiente a cada unidad de ingresos añadida será menor que el existente bajo un impuesto sobre la renta a las personas físicas. Muchos de los antiguos países socialistas, sin embargo, conservan fuertes impuestos sobre los salarios, o impuestos sobre la renta cedulares de amplia base aplicables a las compensaciones laborales, para solventar beneficios sociales. Es poco probable que estos países puedan, o quieran, modificar significativamente los beneficios sociales disponibles, y en consecuencia esos impuestos sobre los salarios serán retenidos como impuestos sobre los patronos y los que trabajan por cuenta propia. Esperamos incluir algunos ejemplos de la terminología en esta área en una edición futura.

En esta edición hemos incluido disposiciones que permitan la integración de un impuesto sobre la renta sobre los salarios como un impuesto final aplicable a casi todas las rentas salariales, sin requerir la presentación de declaraciones adicionales. En casi todos los lugares visitados hemos encontrado un extendido deseo de lograr la equidad (basada en la capacidad contributiva) que exige un impuesto sobre la renta a las personas físicas. Así, el CTMB contiene un impuesto sobre la renta combinado para las personas físicas y jurídicas, pero hemos procurado confinar el impuesto sobre la renta a las personas físicas (aparte de la opción del impuesto cédular sobre los salarios precedentemente mencionada) a un pequeño porcentaje de la población con ingresos relativamente elevados. Los países con economías emergentes, ya se trate de países en vías de desarrollo o antiguos países socialistas, no poseen los recursos administrativos necesarios para contar con impuestos sobre la renta a las personas físicas basados en la presentación individual de declaraciones, aplicables a un gran porcentaje de la población, como ocurre en los países industrializados. Tampoco tienen los administradores, ni la gran mayoría de la población, suficiente "conocimiento fiscal" o capacidad contable para hacer que un impuesto sobre la renta a las personas físicas de

tipo universal, basado en declaraciones presentadas individualmente, sea merecedor de recursos administrativos. Para la gran masa de la población, la cual cuenta con poca o ninguna capacidad de ahorro, importa poco si sus impuestos son pagados por imposición directa o indirecta. De ahí que el impuesto sobre la renta de las personas físicas propuesto en el Código está diseñado en menor grado hacia la producción de ingresos que para satisfacer nociones de equidad entre la contribución y los costos del gobierno -esto es, la adición de una porción de progresividad a la mezcla combinada de los ingresos.

Hemos combinado el impuesto sobre la renta a las personas físicas y el impuesto sobre los beneficios de las empresas bajo un sólo título. Son tantos los conceptos idénticos en ambos impuestos que nos pareció innecesaria la repetición que se hubiese requerido al adoptar títulos separados. De este modo, cuando en un país se desee tener un impuesto sobre los beneficios de las empresas por separado, se podrá con razonable facilidad proceder simplemente a suprimir aquellas disposiciones que tengan relevancia únicamente para las personas físicas, y viceversa. Reconocemos, no obstante, que para muchos países en vías de desarrollo resultan adecuados los impuestos cedulares aplicados por vía de retención como impuestos finales sobre los salarios y los intereses, sin que se requiera la presentación de declaraciones.

Adicionalmente, los impuestos sobre los bienes muebles e inmuebles han sido incluidos no tan sólo como una segunda vía de satisfacer el propósito de contar con un sistema impositivo equitativo, sino como un medio de establecer una base estable de ingresos fiscales que pueda transferirse o adjudicarse a gobiernos regionales o locales.

En el Código aparece incorporado un mecanismo de ajustes por inflación, puesto que con carácter periódico -casi endémico- se presentan episodios de inflación de dos dígitos en las economías emergentes, los cuales podrían abruptamente echar a pique la ley tributaria mejor redactada, a no ser que sus efectos hayan sido anticipados y previstos. Por otra parte, en algunas situaciones podría ser más sensato diferir la decisión de adoptar un sistema complejo y permanente de ajustes, efectuando en su lugar ajustes *ad hoc* que sirvan hasta que una inflación a corto plazo pueda ser controlada.

Finalmente, el CTMB está basado en la suposición de que el diseño y redacción de leyes es sólo el preludeo a la necesidad fundamental de la reforma tributaria: el desarrollo de los instrumentos necesarios para una administración efectiva. Una administración tributaria íntegra y altamente competente es esencial. Ciertamente, a la

administración tributaria deberá proveérsele el marco legislativo, pero lo que se lleve a cabo para implementar ese marco es lo que en el análisis final determinará el éxito de la reforma tributaria.

Ocupémonos ahora de algunos de los supuestos y principios que subyacen en cada uno de los 5 títulos del CTMB.

5. Principios Subyacentes en el Impuesto Sobre la Renta.

Como se ha afirmado precedentemente, existe una presión bastante extendida para que se establezca un impuesto sobre la renta aplicable tanto sobre la renta de las personas físicas como sobre la renta de las empresas de negocios.

En el CTMB estas 2 áreas se combinan al establecerse un impuesto sobre la renta al cual están sujetas todas las personas (naturales y jurídicas) y todas las actividades de negocios (incluyendo las actividades de negocios de los gobiernos centrales y locales, así como de las organizaciones sin fines de lucro religiosas o caritativas, comerciales y laborales).

El impuesto es de base amplia. Recoge todo tipo de renta, tratando a las ganancias de capital de la misma forma que a cualquier otra renta. Y admite muy pocas deducciones. La principal de éstas es la deducción por los gastos necesarios para producir la renta.

En el impuesto sobre la renta de las personas físicas la progresividad deseada se logra estableciendo un monto hasta el cual las rentas estarán sujetas a un porcentaje o tasa igual a cero, mediante el cual probablemente se excluiría de pago a la gran mayoría de la población activa. En aquellos casos en que, no obstante, se concediesen exenciones adicionales para los familiares dependientes, las mismas deberán ser otorgadas mediante créditos personales adicionales directamente aplicables contra el impuesto a pagar, a fin de concentrar la asistencia sobre los niveles inferiores de ingresos (puesto que el otorgar adicionales exenciones o montos sujetos a tasa cero para los familiares dependientes resultaría beneficioso a los contribuyentes en los tramos más altos). De este modo, se ayuda a la administración no sólo por la brusca reducción en el número de personas sujetas al impuesto como resultado del tramo sujeto a tasa cero, sino también por el hecho de que el impuesto sobre la renta será recaudado mayormente mediante retención en la fuente.

Tal como hemos mencionado, si por razones de política o de recaudación se hace necesario incluir en el impuesto sobre la renta un impuesto aplicable a determinados niveles de compensación salarial por debajo del tope del tramo sujeto a tasa cero, el cual abarcará un amplio rango de la población, hemos expuesto cómo este objetivo podrá lograrse mediante un impuesto cedular final aplicable por vía de retención sobre los salarios, sin que se requiera declaración.

El CTBM propone una tasa tope de un 30% para las personas físicas. Esta tasa coincide con la tasa única del 30% para las personas jurídicas. Nuestra escala en cuanto a las tasas aplicables a las personas físicas es progresiva, contando con dos tasas por encima del tramo de ingresos sujeto a tasa cero. Hemos diseñado el tramo de ingresos sujeto a tasa cero con el objeto de eliminar de la base imponible por lo menos el 80% de las personas físicas de Progresía que perciben renta. Además, el sistema de retención salarial previsto en la Sección 171 está concebido para excluir quizá un 15% adicional de la población del deber de presentar declaraciones de renta. Mediante la retención se habrá liquidado por completo el impuesto a pagar de aquellos contribuyentes que sólo perciben renta salarial u otra renta (tal como intereses) sujeta a retención final. Aquellos países que estén moldeando el impuesto que aplicarán sobre la renta de las personas físicas guiados por el de Progresía tendrán que establecer la escala de tasas que resulte apropiada para ellos.

El CTMB también contiene disposiciones en virtud de las cuales se elimina en gran medida la doble tributación sobre los dividendos de las personas jurídicas. De este modo, el CTMB hace todo lo posible por establecer un campo de juego uniforme para las actividades de negocios -con una tasa idéntica del 30 por ciento-, independientemente de que la actividad en cuestión sea llevada a cabo mediante una empresa de único dueño, una sociedad (incluyendo sociedades de personas o en participación), o una compañía (u otra persona jurídica). En el Comentario hacemos mención de que en algunos países se podrá imponer adicionalmente por vía de retención un impuesto final de tasa reducida sobre la renta correspondiente a los dividendos distribuidos, e indicamos las ramificaciones que un segundo impuesto de este tipo tendría en aspectos tales como los dividendos entre compañías y las operaciones de la sucursal nacional de una persona jurídica extranjera.

El impuesto sobre la renta del CTMB se fundamenta sobre determinadas decisiones en cuanto las políticas a seguir que vale la pena comentar en este punto. Los detalles concernientes a la implementación se amplían en el Comentario.

A. Tributación Unica de la Renta de las Personas Jurídicas.

Este no es el lugar más indicado para proceder a una discusión pormenorizada sobre las bondades teóricas de los métodos de tributación clásicos -en contraposición a los integrados o parcialmente integrados- sobre la renta de las personas jurídicas y sus accionistas, o para discutir la incidencia del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Las economías emergentes no tienen mercados desarrollados a los cuales puedan acudir las grandes empresas corporativas para obtener capitales. En la fase de desarrollo económico para la cual el CTMB está diseñado el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas generalmente se aplicará a compañías extranjeras dedicadas a los negocios en el país y a empresas familiares o de pocos dueños manejadas por empresarios exitosos. El argumento a favor de la doble tributación sobre la renta de las personas jurídicas es más débil en tales circunstancias. Aún en los países desarrollados las empresas familiares o de pocos dueños parecen ser capaces de integrarse mediante dispositivos de auto-asistencia, tales como el pago de sueldos deducibles a propietarios-empleados. Se debe promover la inversión por parte de las compañías extranjeras gravándolas a una tasa que sea competitiva con las tasas vigentes en otros países, al tiempo que se les asegura que la tributación se aplicará sobre una base lo más completa que sea posible.

Pudimos haber propuesto un crédito fiscal a nivel de los accionistas por el impuesto sobre las personas jurídicas pagado por los primeros. Esto hubiese obligado a la presentación de declaraciones por parte de todos los accionistas. En lugar de ello, con la aplicación del impuesto sobre las personas físicas a la misma tasa que el impuesto sobre las personas jurídicas (a excepción del trato dado a las rentas percibidas por las primeras hasta un monto relativamente bajo), la simplicidad del método del pago anticipado del impuesto a las personas jurídicas que hemos escogido era más adecuada para nuestro propósito. Bajo este método, todas las distribuciones de beneficios (menos aquellas efectuadas como parte de una liquidación total) se incrementan en un 30% y están sujetas a retención a una tasa del 30% (lo que a su vez constituye un crédito contra

el impuesto a pagar por la persona jurídica). Como resultado, las ventajas fiscales que originalmente pudieran utilizarse para reducir la renta corporativa no ofrecen beneficio alguno que reduzca la retención al momento de la distribución. En el caso hipotético de que las distribuciones excedieran la renta imponible de la persona jurídica por haber quedado dicha renta reducida por las ventajas fiscales disponibles, el impuesto aplicable por vía de retención sobrepasaría el impuesto a pagar por la persona jurídica y perdería su valor como compensación. Obsérvese que el impuesto del 30% se aplica a la renta de las personas jurídicas independientemente de que el accionista sea una entidad sin fines de lucro, un gobierno o una persona física extranjera. Los usuales y fastidiosos problemas que plantea la integración de impuestos se obvian en el CTMB. Progresamente percibe un impuesto del 30% sobre todos los ingresos del capital accionario de las personas jurídicas originados dentro de sus fronteras, sin importar quién sea el beneficiario final. Por lo general, no existe un impuesto ulterior sobre el accionista debido a que los dividendos sujetos al impuesto por vía de retención quedan excluidos de la renta del destinatario. El elemento principal de doble tributación que queda consiste en la ganancia realizada en ocasión de la venta de acciones, en la medida en que dicha ganancia sea un reflejo de ingresos previamente sujetos a retención (y, por tanto, anteriormente gravados).

Como hemos expresado en el párrafo anterior, el anteproyecto de Código establece un impuesto aplicable por vía de retención sobre las distribuciones de beneficios que podrá ser compensado contra el impuesto a pagar por la persona jurídica. Este mecanismo es una verdadera complicación si se compara con una simple exención de los dividendos. En un mundo perfecto -cual sería el caso de un impuesto sobre las personas jurídicas sin preferencias- las distribuciones podrían estar exentas, y el impuesto único se recaudaría a nivel de la persona jurídica en su totalidad. Sin embargo, tal y como hemos anotado, la experiencia nos enseña que las presiones tendentes a la reducción del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas mediante tratos preferenciales que estrechan su base son difíciles de resistir. Por esto, el impuesto por vía de retención sirve para reforzar la recaudación de un nivel de imposición en su totalidad. La probabilidad de traspasar las preferencias a los accionistas al realizar las distribuciones de beneficios es considerablemente menor a la probabilidad de que hayan, a pesar de las opiniones opuestas, preferencias a nivel de la persona jurídica.

B. Deduciones por Intereses.

Sólo los intereses pagados en operaciones que guarden relación con el negocio son deducibles; asimismo, en un año cualquiera la deducción por concepto de intereses para las personas jurídicas de capital extranjero y para las actividades de negocio pertenecientes a entidades exentas de impuesto está limitada, de modo que sólo puede ser compensada contra la renta correspondiente a los intereses percibidos por el negocio más el 50% de las demás rentas del negocio. Esta limitación está concebida para desalentar que las rentas sean socavadas mediante coeficientes desmedidos entre endeudamiento y capital accionario. Puesto que los intereses pagados a acreedores establecidos en el extranjero están sujetos únicamente a un impuesto del 15% por vía de retención (o a cero impuesto de ser pagados a un acreedor exento), el permitir una capitalización corporativa "mínima" en base a préstamos podría dar como resultado a inversionistas extranjeros pagando impuestos a la mitad de la tasa del 30% sobre los retornos de renta al capital accionario. Si bien es cierto que esta limitación podrá ocasionar ciertas dificultades para el establecimiento de un negocio con muy poco o ningún ingreso y con una pesada carga de endeudamiento, esto se logra atenuar mediante un traslado a ejercicios futuros por tiempo indefinido de deducciones por concepto de intereses diferidos. La regla se aplica incluso a los intereses pagados a un acreedor no relacionado, debido a la falta de coacción de las medidas legales existentes contra los arreglos que se producen entre los propietarios y los acreedores nominalmente no relacionados para evitar el pago de impuestos.

C. Ganancias de Capital.

Nuevamente, este no es el lugar más apropiado para tratar las cuestiones de política fiscal que se suscitan en torno a la decisión de adoptar un impuesto sobre las ganancias de capital. Optamos por la imposición plena de las ganancias de capital teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- (i) En virtud de las disposiciones del Código la porción inflacionaria de las ganancias de capital será eliminada en su mayor parte. La Sección 79 dispone que el valor base de los activos será ajustado para todos aquellos períodos en los que haya una inflación más que moderada.

(ii) Las ganancias reales (en oposición a las inflacionarias) poseen una ventaja sobre las demás rentas en términos fiscales. Ciertamente, tales ganancias no son gravadas hasta el momento de su realización (generalmente mediante enajenación voluntaria del activo por el contribuyente), aun cuando las mismas puedan acumularse a través de un período de varios años antes de la enajenación. De este modo la imposición de las ganancias de capital únicamente al momento de su realización ofrece una ventaja inherente en términos de aplazamiento en el pago del impuesto.

(iii) Un diferencial en cuanto a las ganancias de capital por lo general se convierte en uno de los mayores causales de complejidad, tanto en términos de planificación como de administración.

(iv) La integración de la imposición sobre las personas jurídicas y los accionistas evita la doble tributación casi por completo.

(v) Con la adopción de tasas impositivas reducidas, la imposición plena de las ganancias de capital resulta vital para lograr los objetivos deseados en términos de equidad, así como para mantener el incentivo de las tasas reducidas.

D. Retribuciones Complementarias.

La no tributación sobre las retribuciones complementarias, ya sea debido a su carácter no imponible o a las dificultades de valoración de las mismas al nivel del contribuyente individual, constituye la mayor causa de complejidad y erosión de la base imponible en el área de compensación, en los impuestos sobre la renta de las personas físicas. La adopción de una posición favorable a las retribuciones complementarias en términos fiscales es además una fuente significativa de distorsión en la toma de decisiones económicas.

Hemos instituido al empleador como sustituto de la tributación sobre la persona física, proponiendo a estos fines un impuesto único a nivel del empleador a la tasa del 30% del valor incrementado (añadiendo la tasa impositiva del 30%) de las retribuciones complementarias provistas. Bajo el método propuesto no hay necesidad de asignar valores entre beneficiarios individuales, y en muchos casos el costo de la retribución para el empleador proporcionará una medida de fácil utilización para la administración, que se aproximará mucho al valor real. (En lo relativo al otorgamiento de descuentos y la

utilización de instalaciones del empleador podría no resultar apropiado utilizar como parámetro el costo de la retribución para el empleador, pero aun en estos casos será más fácil valorar la retribución complementaria en conjunto, a nivel del empleador).

E. Depreciación Simplificada.

La deducción por depreciación ha sido sustancialmente simplificada mediante la colocación de los activos depreciables (excluyendo las edificaciones) en 2 cuentas conjuntas, y luego admitiendo cada año la deducción de un porcentaje determinado y constante del balance existente en cada una de las cuentas conjuntas. La utilización de las cuentas tradicionales se requiere únicamente para las edificaciones. Algunas cuestiones acerca de las ventajas que presenta la utilización de las cuentas conjuntas y su relación con la contabilidad financiera se discuten con mayor grado de detalle en el Comentario.

F. Tasas Reducidas - Amplia Base.

Las reducidas tasas que se aplican a virtualmente todos los ingresos económicos incrementarán la eficiencia del sistema, al minimizar la resistencia fiscal a los esfuerzos adicionales -ya sea provenientes del trabajo o de las inversiones- requeridos para producir renta en el margen. La amplia base del impuesto contribuirá a asegurar que el mercado sea el determinante de las decisiones económicas, y garantizará la equidad. De hecho, el alcance del CTMB sobre una base de ingresos amplia producirá tanta progresividad y "mordida" sobre los ingresos elevados como las tasas impositivas altas más comunes aplicadas a las bases imponibles perforadas por las preferencias en la mayoría de los países industrializados.

6. Principios Subyacentes en el Impuesto al Valor Agregado.

El presentar un anteproyecto de impuesto al valor agregado en el momento presente, caracterizado por la aceptación casi mundial de este tipo de impuesto, podría ser aventurado. Tantos países cuentan ya con impuestos en esta esfera (ya se denominen impuestos al valor agregado, impuestos sobre las ventas, impuestos sobre la producción o sobre las ventas al por mayor, o con cualquier otro nombre) que la oferta de leyes y proyectos de leyes que pudieran servir de modelo parece inagotable. Podría afirmarse

que al menos una de las posibles variantes de este impuesto ha sido recomendada en cada país. Con todo, el número de leyes simples en materia de impuesto al valor agregado es muy reducido.

Al mismo tiempo, en relación a los países de Europa Oriental que esperan eventualmente convertirse en miembros de la Unión Europea, existen argumentos sólidos para que su impuesto al valor agregado sea redactado utilizando los términos establecidos en la Sexta Directriz del Consejo de la Unión Europea.

No obstante, el insistir para que estos países comiencen utilizando el texto completo de la Sexta Directriz del Consejo provocará en la mayoría de los casos la repulsa de los redactores legales o de los poderes legislativos de estos países. A lo largo de nuestra labor nos hemos percatado de que es más fácil persuadir a los responsables de adoptar las políticas sobre la necesidad de introducir cambios en sus conceptos tributarios, que convencer a las personas encargadas del lenguaje de la ley de que utilicen la precisión y complejidad propias de las leyes tributarias de la mayoría de los países industrializados. Por consiguiente, hemos preparado un proyecto de impuesto al valor agregado cuyo lenguaje y conceptos son bastantes simples, pero que al mismo tiempo toma los principios esenciales de la Sexta Directriz. De este modo, cuando llegue el momento de admisión a la Unión Europea, el segundo paso, tendente a una mayor concordancia, será un asunto relativamente fácil.

El impuesto al valor agregado contenido en el Título II está basado en 6 principios generales:

- A. El impuesto neto será medido como la diferencia entre el impuesto gravado sobre los bienes vendidos o los servicios provistos por el vendedor, y el impuesto sobre los bienes y servicios utilizados en el negocio del vendedor.
- B. Como evidencia de esta diferencia se utilizarán facturas.
- C. El impuesto al valor agregado se aplicará no sólo a las actividades de producción y ventas al por mayor, sino también a la actividad de venta al por menor.
- D. Por razones concernientes a los ingresos fiscales, así como para facilitar el cumplimiento y la administración, el impuesto será de base amplia en su aplicación a bienes y servicios, manteniéndose las excepciones al mínimo.

E. Habrá sólo una tasa impositiva (fuera de una tasa cero para las exportaciones).

F. El impuesto se aplicará por igual a las importaciones y a la producción nacional (para evitar una asignación inadecuada de recursos).

Este anteproyecto de ley está basado en nuestra experiencia trabajando con los responsables de establecer las políticas fiscales y los administradores tributarios en diversos países. En todos ellos se nos apremió a recomendar versiones torcidas de los 6 principios generales, o soluciones alternativas (sistemas de tasas múltiples, exenciones para alimentos, exenciones para pequeños comerciantes, gracias especiales para granjeros, y así sucesivamente).

Como podrá observarse, en este anteproyecto cedimos algún terreno -pues hemos incluido una exención para pequeños comerciantes (que incluirá a la mayoría de los pequeños granjeros). También excluimos determinadas transacciones.

De todos modos confiamos en haber presentado un marco que sirva para comprender cómo funciona un IVA, y para modelar una ley, o enmiendas a la ley, que satisfagan las necesidades de su país.

7. Principios Subyacentes en los Impuestos Selectivos al Consumo.

Los principios que sirven de base a los impuestos selectivos al consumo contenidos en el Título III son:

A. Que para aliviar las cargas de la recaudación los impuestos deberían ser gravados sobre un número relativamente pequeño de contribuyentes, sobre un número relativamente pequeño de artículos, y utilizando para ello un número relativamente reducido de tasas.

B. Que los impuestos deberían basarse en el valor del artículo, en lugar de las unidades (tales como el peso, volumen, botellas, paquetes, o unidades similares).

C. Que las importaciones y la producción nacional deberían tratarse imparcialmente para evitar una asignación inadecuada de los recursos.

El CTMB contiene una idea relativamente novedosa en el área del impuesto selectivo al consumo. Los impuestos se gravan sobre los productos nacionales del alcohol y del tabaco y sobre los carburantes en el momento de su producción.

Consideraciones de tipo administrativo aconsejan gravar al menor número posible de contribuyentes; de ahí la preferencia por recaudar de los productores y no de los detallistas. Sin embargo, el monto del impuesto se basa en el precio al detalle vigente en el momento de la producción, para lograr una base uniforme y amplia, sin ventajas competitivas para empresas organizadas verticalmente. El precio al detalle vigente se determina mediante encuestas periódicas de los precios al detalle efectuadas por el Banco Central.

8. Principios Subyacentes en los Impuestos sobre la Propiedad.

El CTMB además contiene tres impuestos sobre la propiedad bajo el Título IV. El primero es un impuesto *ad valorem* sobre los terrenos y las edificaciones; el segundo es un impuesto *ad valorem* sobre los vehículos de motor; y el tercero es un impuesto sobre los activos brutos de grandes personas jurídicas domiciliadas, que sirve como un impuesto mínimo aplicable hasta tanto no sea igualado o sobrepasado por el impuesto sobre la renta.

La inclusión del impuesto sobre los terrenos y las edificaciones se debe no sólo a un deseo de lograr el mayor grado posible de “equidad” al distribuir la carga impositiva en base a la percepción que se tenga sobre la capacidad de pago, sino también a otro factor. En efecto, en muchos países se observará una ausencia o desintegración total en cuanto al sistema de tributación sobre la propiedad inmobiliaria. Lo anterior estará unido a una necesidad extrema por parte de las municipalidades y áreas rurales de obtener ingresos fiscales para las escuelas, carreteras, agua potable, alcantarillados y otras obras de infraestructura.

Los impuestos propuestos sobre la propiedad inmobiliaria y los vehículos de motor son aplicables a nivel nacional, mas los ingresos (después del pago de los costos administrativos) podrían ser cedidos a los municipios y otras formas de gobierno local. Alternativamente estos impuestos podrían ser administrados por los gobiernos locales, utilizando uno cualquiera o ambos de los impuestos aquí recomendados como punto de partida para una posible legislación que establezca impuestos regionales o locales en lugar de uno aplicable a nivel nacional.

El impuesto sobre los terrenos y las edificaciones establece tanto una obligación *in rem* sobre la propiedad como una obligación personal sobre el propietario. El enfoque

de la obligación *in rem* será procedente en muchos países debido a la mala condición o a la inexistencia del registro de títulos.

Este impuesto se aplica inmueble por inmueble, mas para ello toda la propiedad inmobiliaria existente en el país se divide en categorías y luego en zonas. Los inmuebles localizados dentro de cada zona se valoran sobre una base uniforme. En relación a cada zona se establecerá un factor por metro cuadrado para el terreno subyacente en cada propiedad (basado en su área superficial), así como un segundo factor para las edificaciones localizadas sobre el terreno (basado en el costo de reposición menos la depreciación), el cual se aplicará al espacio utilizable. La suma de estos dos impuestos será el impuesto aplicable a una propiedad inmobiliaria determinada. Se realizarán encuestas periódicas para redeterminar estos factores, y entretanto se efectuarán ajustes por inflación anuales basados en la cifra de ajuste aplicable a nivel nacional.

Este procedimiento suprime la necesidad de realizar una valoración inicial para cada zona o parcela de terreno, así como revaluaciones anuales.

El tercero de los impuestos sobre la propiedad, el impuesto sobre los activos brutos de grandes sociedades comerciales, tiene como finalidad servir de apoyo temporal al impuesto sobre la renta hasta que la administración tributaria del país en cuestión sea capaz de habérselas con las complejidades de administrar el impuesto sobre la renta ordinario. Reconocemos los inconvenientes que presenta este tipo de impuesto en términos económicos; no obstante, en vista de las necesidades de ingresos fiscales que pueda tener un país determinado, así como de su falta de capacidad para administrar adecuadamente su impuesto sobre la renta, el impuesto esbozado en este código se ofrece con las carencias y cualidades señaladas con mayor detalle en el comentario que aparece más adelante.

9. Fuentes Relativas de Ingresos.

Sólo hemos incluido en nuestro código modelo disposiciones relativas a la imposición de las ganancias de los negocios y la renta de las personas físicas, un impuesto sobre el valor agregado (al consumo), así como impuestos selectivos al consumo e impuestos sobre la propiedad específicos. No hemos incluido modelos de impuestos sobre la nómina para financiar fondos de protección social, impuestos sobre la transmisión patrimonial, impuestos sobre las importaciones, impuestos especiales sobre

la explotación de recursos naturales, derechos aplicables a los mayores usuarios, u otros instrumentos menores de producción de ingresos fiscales.

A los lectores podría interesarles saber cuáles son las fuentes de ingresos fiscales en los distintos países. En este sentido, los datos que aparecen a continuación han sido tomados de la publicación de la OECD *Estadísticas de los Ingresos Fiscales de los Países Miembros de la OECD. 1985-1993. (OECD, París, 1994)*. Más abajo ofrecemos las estadísticas correspondientes al 1992, que son las estadísticas completas más recientes que están disponibles.

Las Tablas 1 y 2 contienen los datos estadísticos contenidos en las Tablas 7 y 6, respectivamente, de la publicación de la OECD. Los ingresos incluyen tanto los montos recaudados por los gobiernos regionales y locales como los recaudados por el gobierno central de cada país. La Tabla 1 contiene un promedio no ponderado correspondiente a todos los países de la OECD para el año 1992. El contenido de esta tabla muestra que dichos países obtuvieron los siguientes porcentajes de la tributación total de los 6 encabezados utilizados en la publicación:

Encabezado	Porcentaje
Renta y Beneficios	37.0
Bienes y Servicios	30.3
Seguridad Social	25.0
Propiedad	5.5
Otros	1.3
Nómina	0.9

En esas tablas, el encabezado “Renta y Beneficios” incluye también las ganancias de capital. El encabezado “Seguridad Social” se refiere a determinadas contribuciones obligatorias expresamente destinadas a proveer beneficios de seguridad social. “Nómina” se refiere a impuestos pagados por los empleadores, los empleados y quienes se emplean a sí mismos (ya sea en base a una proporción de la nómina o en base a un monto fijo por persona). “Propiedad” se refiere a impuestos recurrentes y no-recurrentes sobre el uso, la propiedad o transferencia de bienes. Esta categoría incluye impuestos aplicables sobre bienes muebles e inmuebles; impuestos sobre el patrimonio neto, el patrimonio sucesoral, las herencias y las donaciones; así como impuestos sobre transacciones financieras y de

capital. "Bienes y Servicios" se refiere a impuestos sobre la producción, venta, transferencia, alquiler o entrega de bienes, o la prestación de servicios. Esta categoría incluye, entre otros, impuestos sobre las ventas, sobre el valor agregado, selectivos al consumo, así como impuestos a las importaciones y las exportaciones. Y, finalmente, "Otros" incluye aquellos montos que no pueden ser asignados a las demás categorías (tales como intereses, multas y penalidades no atribuibles a ningún impuesto en particular).

	Renta y Beneficios	Seguridad Social	Nómina	Propiedad	Bienes y Servicios	Otros
Australia	55.4	-	7.3	10.0	28.4	-
Austria	26.9	33.0	6.0	2.7	30.2	1.4
Bélgica	36.0	36.0	-	2.5	25.5	-
Canadá	45.0	16.5	-	11.1	26.1	1.4
Dinamarca	59.5	3.1	0.7	4.0	32.5	0.2
Finlandia	42.8	23.2	-	2.2	31.6	0.2
Francia	17.3	44.6	2.1	5.0	26.8	4.2
Alemania	32.0	38.4	-	2.7	26.9	-
Grecia	18.2	30.7	0.6	4.4	46.1	0.1
Islandia	29.6	7.9	0.1	9.1	50.0	3.4
Irlanda	38.8	15.3	1.3	4.4	40.2	-
Italia	39.1	31.3	0.3	2.4	26.9	-
Japón	42.4	32.8	-	10.5	14.0	0.3
Luxemburgo	35.4	28.4	-	7.9	28.4	-
Países Bajos	31.4	38.8	-	3.6	25.8	0.5
Nueva Zelanda	56.7	-	1.4	6.5	35.4	-
Noruega	32.2	26.7	-	3.1	37.1	0.9

Portugal	28.8	25.4	-	2.3	43.0	0.4
España	30.2	36.6	-	4.7	28.5	0.1
Suecia	38.5	28.8	2.5	3.7	26.5	0.1
Suiza	41.0	34.9	-	7.1	17.0	-
Turquía	32.5	20.4	-	2.0	29.8	15.3
Reino Unido	36.1	17.8	-	7.9	34.4	3.7
Estados Unidos	41.5	29.9	-	11.4	17.1	-
<i>Promedio No Ponderado:</i>						
OECD -- Total	37.0	25.0	0.9	5.5	30.3	1.3
OECD -- Europa	34.0	27.4	0.7	4.3	31.9	1.6
CEE	33.6	28.9	0.4	4.3	32.1	0.8

Tabla No. 2

**Ingresos fiscales de los principales encabezados como porcentaje del PIB
1992**

	Renta y Beneficios	Seguridad Social	Nómina	Propiedad	Bienes y Servicios	Otros
Australia	15.8	-	1.8	2.8	8.1	-
Austria	11.7	14.3	2.6	1.2	13.1	0.6
Bélgica	16.3	16.4	-	1.1	11.6	-
Canadá	16.4	6.0	-	4.0	9.5	0.5
Dinamarca	29.4	1.5	0.3	2.0	16.0	0.1
Finlandia	20.1	10.9	-	1.0	14.8	0.1
Francia	7.6	19.5	0.9	2.2	11.7	1.8
Alemania	12.7	15.2	-	1.1	10.6	-
Grecia	7.4	12.4	0.2	1.8	18.7	-
Islandia	9.9	2.6	-	3.0	16.7	1.1
Irlanda	14.2	5.6	0.5	1.6	14.7	-

Italia	16.6	13.3	0.1	1.0	11.4	—
Japón	12.5	9.7	—	3.1	4.1	0.1
Luxemburgo	17.1	13.7	—	3.8	13.7	—
Países Bajos	14.7	18.2	—	1.7	12.1	0.2
Nueva Zelanda	20.4	—	0.5	2.3	12.7	—
Noruega	15.0	12.4	—	1.4	17.3	0.4
Portugal	9.5	8.4	—	0.8	14.2	0.1
España	10.8	13.1	—	1.7	10.2	—
Suecia	19.2	14.4	1.2	1.8	13.2	—
Suiza	13.1	11.2	—	2.3	5.4	—
Turquía	7.5	4.7	—	0.5	6.9	3.5
Reino Unido	12.7	6.3	—	2.8	12.1	1.3
Estados Unidos	12.2	8.8	—	3.3	5.0	—
<i>Promedio No Ponderado:</i>						
OECD – Total	14.3	9.9	0.3	2.0	11.8	0.4
OECD – Europa	14.0	11.3	0.3	1.7	12.9	0.5
CEE	14.1	12.0	0.2	1.8	13.1	0.3

Para aquellos lectores que deseen obtener más que una noción muy general de referencia de los países de la OECD en relación a fuentes específicas, se les recomienda estudiar los análisis y explicaciones en cuanto a las definiciones que se ofrecen en la publicación de la OECD.

10. Areas de Importancia no Cubiertas

Un código tributario es más efectivo en la medida en que tenga el mayor alcance posible. La administración se hace más fácil cuando tanto los administradores como los contribuyentes sólo tienen que acudir a un documento (el código) como fuente de toda la legislación fiscal. El CTMB no es completo en este sentido. A continuación señalamos

tres áreas que bien podrían ser agregadas a un código, y que esperamos poder incluir en futuras versiones revisadas.

A. *Contribuciones para la seguridad social*. En las economías en transición estas contribuciones se aplican sobre las nóminas de los empleadores a tasas extremadamente elevadas – hasta de un 45%. Estos impuestos sobre el trabajo tienen un efecto fuertemente deteriorante sobre las rentas de los trabajadores, desincentivan la creación de empleos, tienen una magnitud tal que desalientan el cumplimiento a la vez que alientan la evasión, y en términos generales hacen más difícil la transición hacia una economía de libre mercado.

Finalmente, generalmente hay una falta de coordinación entre la administración tributaria y la administración de la seguridad social, tanto en lo relativo a la ejecución como al mantenimiento de registros.

Creemos que debería existir un sistema de numeración común para los contribuyentes y el mantenimiento de los registros del seguro social, que la administración tributaria está mejor preparada para recaudar las contribuciones conjuntamente con las retenciones del impuesto sobre la renta, y que todo ello habrá de redundar finalmente en beneficio de las contribuciones para la seguridad social, las cuales de este modo no tendrán que continuar dependiendo, en un cincuenta por ciento o más, de infusiones poco confiables provenientes de apropiaciones de los ingresos fiscales generales. La administración de la seguridad social podría asumir gran parte de la contabilidad inicial de las recaudaciones, así como hacer los créditos correspondientes a las cuentas individuales. Hasta tanto el sistema de la seguridad social sea estabilizado y reformado se hará difícil desarrollar un sistema de pensiones privado.

B. *Recursos Naturales*. El impuesto ordinario sobre las ganancias debería aplicarse a las empresas dedicadas a la actividad de extracción, y así lo hace el impuesto sobre la renta que proponemos. Debido a que el estado es el propietario de los recursos naturales, podría justificarse el pago de compensaciones adicionales. Nellor y Sunley tratan minuciosamente las posibles opciones en su obra *Tributación sobre los Recursos Naturales en los Países en Vías de Desarrollo* (“Taxation of Natural Resources in Developing Countries”), International Institute of Public Finance, 50vo Congreso, Cambridge, Massachusetts, 22 al 25 de agosto de 1994. Adicionalmente, en este y otros contextos deberían tratarse cuestiones relativas a los impuestos ambientales.

C. Federalismo Tributario. En nuestro trabajo no hemos discutido los problemas que presenta la administración y división de los ingresos fiscales entre los gobiernos centrales y sus subdivisiones. ¿Deberían determinados impuestos ser asignados a los gobiernos locales para fines de administración, división de los ingresos, o ambas cosas a la vez? Si fuera a producirse tal asignación de impuestos en favor de los gobiernos locales, ¿quién debería recibir los ingresos atribuibles a las personas jurídicas que operan más allá de sus límites territoriales? El lugar donde se encuentra situada la oficina principal de la empresa parecería ser un factor determinante poco satisfactorio. Tal vez el uso de una fórmula de asignación basada en factores tales como la propiedad, las nóminas y las ventas podría ser recomendable para la asignación de los impuestos sobre las actividades de negocios.

11. Principios Subyacentes en las Disposiciones de Carácter Administrativo.

Finalmente, el CTMB contiene un Título V sobre administración. El grueso del poder y la responsabilidad se centralizan en un funcionario, el Administrador Tributario, quien esperamos sea mantenido a salvo de las cambiantes corrientes políticas del día a día. La centralización en la figura del Administrador Tributario se hizo con el propósito de permitir la creación de un equipo profesional apartidista, integrado por funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes inteligentes y justos. Por supuesto, el Ministro de Finanzas jugará un papel en cuanto a las decisiones de política fiscal, pero la función de promulgar las leyes debería estar libre de los vaivenes y caprichos de la política. El Administrador Tributario delegará el desempeño de funciones específicas en funcionarios tributarios designados del Servicio Tributario, mas continuará siendo el responsable en términos generales. El Administrador Tributario tiene autoridad (con la aprobación del Poder Ejecutivo) para organizar y reorganizar el Servicio Tributario de la manera más eficiente posible. Recomendamos adoptar una organización funcional en lugar de separar las tareas administrativas por tipo de impuesto o de contribuyente.

Adicionalmente, las disposiciones del Título V se basan en los principios indicados a continuación.

A. La revolución tecnológica ha avanzado tan rápidamente en los últimos años en materia de computadores, hardware y software, que un país en vías de desarrollo, empezando de la nada, puede a un costo relativamente bajo dar pasos

gigantescos en materia de recolección y análisis de información, así como utilizar los sistemas vigentes en muchos países desarrollados.

B. Mediante la centralización de información respecto del comercio internacional (importaciones y exportaciones) y los impuestos locales en una misma base de datos, los ingresos y artículos que han escapado al pago de los impuestos serán mucho más fácilmente rastreables, y la eficiencia de las auditorías aumentará.

C. Debe ponerse énfasis en la creación y mantenimiento de una administración tributaria de primer nivel, caracterizada por su honestidad, eficiencia, justeza y orientación a hacer carrera en el servicio público.

D. Debe ponerse énfasis en la educación -no sólo de los funcionarios y empleados tributarios, sino del público en general. También en esta tarea los computadores jugarán un rol principal.

E. Finalmente, debe promoverse un cambio radical en la actitud del público. El público probablemente nunca llegue a querer a quien recauda sus impuestos, pero llegará a pagar tales impuestos en el convencimiento de que ponderado en su totalidad el sistema es justo, de que otras personas están efectuando el pago, y que las cosas irán mejor de ese modo.